CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.450/4
du 7 décembre 2016

sur

un projet de loi 'de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2137/001)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.450/4
van 7 december 2016

over

een wetsontwerp 'houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030' (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-2137/001)

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡

Le 14 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai trente jours, sur un projet de loi 'de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2137/001).

Le projet de loi a été examiné par la quatrième chambre le 7 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 décembre 2016.

*

Op 14 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsontwerp 'houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030' (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-2137/001).

Het wetsontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 7 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAYEBECK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 december 2016.

*

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet de loi [1], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet de loi appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET DE LOI

1. Comme l'indique son intitulé, le projet de loi à l'examen a principalement pour objet de programmer les investissements en matériel majeur qui seront effectués « pour la Défense » pour la période 2016-2030. Plus particulièrement, l'article 2 et l'annexe en projet ont trait aux dossiers d'investissement à réaliser durant cette période et aux montants qui doivent y être consacrés, l'article 4 précise le montant des crédits nécessaires en liquidation pour la période 2020-2030, tandis que les articles 5 et 7 précisent certaines obligations dans l'élaboration des budgets pour les années à venir.

Selon l'article 174, alinéa 1er, lu conjointement avec l'article 171 de la Constitution, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an. Des normes budgétaires pluriannuelles ne sauraient dès lors faire l'objet d'une loi [2]. Les dispositions en projet, puisqu'elles ne peuvent lier le législateur budgétaire, doivent s'analyser comme l'expression d'un engagement politique. Or, un tel engagement n'a pas sa place dans le dispositif d'une loi à portée normative. Mieux vaudrait réserver ce type d'engagement à l'exposé général du budget.

2. L'article 3 est inutile puisqu'il ne fait que rappeler le respect de la législation et de la réglementation en vigueur.

3. L'article 6 de la loi en projet précise que les revenus acquis jusqu'en 2030 suite à la vente de matériel majeur remplacé par le matériel visé en annexe doivent être utilisés pour le financement des dossiers visés par la loi en projet.

Une telle disposition, qui tend à préciser l'affectation de certaines recettes à des dépenses particulières, déroge au principe d'universalité budgétaire consacré à l'article 172, alinéa 2, de la Constitution. Un tel objectif ne peut être rencontré que par la création d'un fonds budgétaire, conformément à l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. L'article 6 sera revu en conséquence.

[1] S'agissant d'un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] Voir notamment l'avis 33.396/2 donné le 14 juin 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2002 'relatif au désendettement de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 309/1, p. 8). Voir également M. OSWALD, « Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques », *C.D.P.K.*, 2008/4, p. 754.

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡

4. L'article 8 de la loi en projet vise à préciser les missions et le fonctionnement de la commission parlementaire pour les achats et les ventes militaires.

Comme l'a observé la section de législation dans son avis 40.390/2 [3] :

« L'article 60 de la Constitution énonce que 'Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'.

Comme le Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, cette disposition vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée tant vis-à-vis de l'autre que du pouvoir exécutif [4].

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions [5] ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée ».

La première phrase de l'article 8, qui a trait aux missions de la commission parlementaire pour les achats et les ventes militaires, sera dès lors omise. Il appartient à la Chambre elle-même, dans son règlement, de préciser les missions de cette commission.

Quant à la deuxième phrase, s'il s'agit d'imposer au pouvoir exécutif de présenter annuellement un état des lieux de l'utilisation des crédits d'investissement à la Chambre – à qui il appartiendra de décider à quelle commission cela revient éventuellement –, elle peut être admise. Elle sera réécrite en ce sens.

*

[3] Avis donné le 5 juillet 2006 sur un projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl*., Sénat, 2005-2006, n° 648/2) ; voir également l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl*., Sénat, 2012-2013, n° 2245/2).

[4] *Note de bas de page 2 de l'avis cité :* J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

[5] *Note de bas de page 3 de l'avis cité :* Voir notamment les avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl*., Chambre, session extraordinaire 1988, n° 162/2-1988) ; 25.413/2 donné 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl*., Sénat, session 1996-1997, n° 390/2) ; 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes' (*Doc. parl*., Chambre, session 1995-1996, n° 618/3) ; avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé' (*Doc. par*l., Chambre, session 2002-2003, DOC 50 -2141/001). Plus généralement, voir J. VELAERS, op cit., pp. 250-251, 297-299, 519-20; J. VELU, Droit public, T I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het wetsontwerp,[1] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het wetsontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET WETSONTWERP

1. Zoals het opschrift aangeeft, strekt het voorliggende wetsontwerp er hoofdzakelijk toe investeringen in hoofdmaterieel "voor de Defensie" te programmeren voor de periode 2016-2030. Meer in het bijzonder hebben het ontworpen artikel 2 en de ontworpen bijlage betrekking op de investeringsdossiers die in die periode moeten worden gerealiseerd en op de bedragen die daarvoor moeten worden bestemd, preciseert artikel 4 het bedrag van de noodzakelijke kredieten in vereffening voor de periode 2020-2030 en formuleren de artikelen 5 en 7 bepaalde verplichtingen voor het opstellen van de begroting van de komende jaren.

Volgens artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 171 van de Grondwet, wordt jaarlijks over de begrotingen gestemd, en zijn de begrotingen slechts een jaar geldig. Begrotingsnormen voor meerdere jaren kunnen bijgevolg niet in een wet worden geregeld.[2] Aangezien de ontworpen bepalingen de begrotingswetgever niet kunnen binden, moeten ze als de uitdrukking van een politieke verbintenis worden beschouwd. Zo'n verbintenis hoort echter niet thuis in het dispositief van een wet met normatieve strekking. Ze kan beter in de algemene toelichting bij de begroting worden vermeld.

2. Artikel 3 is overbodig, aangezien het louter in herinnering brengt dat de geldende wet- en regelgeving moeten worden nageleefd.

3. In artikel 6 van het wetsontwerp wordt gepreciseerd dat de inkomsten die tot 2030 worden verworven uit de verkoop van hoofdmaterieel dat wordt vervangen door het materieel vermeld in de bijlage, aangewend moeten worden voor de financiering van de dossiers waarop de ontworpen wet betrekking heeft.

[1] Aangezien het om een ontwerp van wet gaat wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie onder meer advies 33.396/2, op 14 juni 2002 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 19 december 2002 'betreffende de schuldafbouw van de Franse Gemeenschap' (*Parl.St.* Fr.Parl. 2001-02, nr. 309/1, 8). Zie ook M. OSWALD, "Les principes budgétaires: état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques", *C.D.P.K.*, 2008/4, 754.

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡

Een dergelijke bepaling, waarbij sommige inkomsten worden bestemd voor welbepaalde uitgaven, wijkt af van het beginsel van de universaliteit van de begroting, neergelegd in artikel 172, tweede lid, van de Grondwet. Een dergelijke doelstelling kan alleen worden bereikt door de oprichting van een begrotingsfonds overeenkomstig artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat'. Artikel 6 moet dienovereenkomstig worden herzien.

4. Artikel 8 van de ontworpen wet strekt ertoe de opdrachten en de werkwijze van de parlementaire commissie Legeraan- en verkopen te preciseren.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 40.390/2 het volgende opgemerkt:[3]

"Artikel 60 van de Grondwet bepaalt:

'Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.'

Zoals de Raad van State meermaals eraan herinnerd heeft, beoogt die bepaling de onafhankelijkheid van iedere assemblee te garanderen, zowel ten aanzien van de andere als van de uitvoerende macht [4].

In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen [5] of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend".

De eerste zin van artikel 8, die betrekking heeft op de opdrachten van de parlementaire commissie Legeraan- en verkopen, moet dus worden weggelaten. Het staat aan de Kamer zelf de opdrachten van die commissie in haar reglement te preciseren.

[3] Advies van 5 juli 2006 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 25 april 2007 'tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie' (Parl.St. Senaat 2005-06, nr. 648/2); zie ook advies 53.935/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 6 januari 2014 'houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie' (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2245/2).

[4] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 297.

[5] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* Zie inzonderheid advies 18.502/2, op 8 juni 1988 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (Gedr. Stuk Kamer, B.Z. 1988, nr. 162/2-1988); advies 25.413/2, op 16 oktober 1996 verstrekt over een voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten' (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1996-1997, nr. 390/2); advies 26.054/4, op 3 maart 1997 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1995-1996, nr. 618/3); advies 33.638/3, op 24 september 2002 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2002-2003, DOC 50 - 2141/001). Zie, meer in het algemeen, J. VELAERS, op. cit., blz. 250-251, 297-299, 519-520; J. VELU, Droit public, deel I, Le statut des gouvernants, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 521-525.

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡

De tweede zin is aanvaardbaar als het erom gaat de uitvoerende macht op te leggen jaarlijks een tussentijdse situatie van het gebruik van de investeringskredieten aan de Kamer voor te leggen, waarbij de Kamer moet beslissen voor welke commissie die eventueel bestemd is. De bepaling moet in die zin worden herschreven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-BEMQLBACH-GAEFAMW‡